SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 09 minutos.)

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"Carpeta Nº 1387/2013. Accidentes laborales. Se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad en el trabajo. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes.

Carpeta Nº 1393/2013. Trabajadores de la industria frigorífica. Se faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a extender por razones de interés general, el subsidio por desempleo. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes.

Solicitan audiencia nuevamente los desempleados bancarios de la crisis de 2002.

Carpeta Nº 1397/2013. Micro y pequeñas empresas, asociaciones civiles sin fines de lucro e instituciones deportivas. Distribuido en elaboración."

-Vamos a invitar a pasar a sala al señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, señor Eduardo Brenta y al Subsecretario, doctor Nelson Loustaunau para escuchar su opinión sobre el proyecto de ley que establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad en el trabajo.

(Ingresan a Sala el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Eduardo Brenta y el Subsecretario, doctor Nelson Loustaunau.)

-Le damos la bienvenida al señor Ministro y al señor Subsecretario que, como ya dije, han sido invitados para hablar sobre la Carpeta Nº 1387/2013, Accidentes Laborales. Este proyecto entró en el día de hoy y sabemos que va a generar una importante discusión, por lo tanto, comencemos a trabajar.

Tiene la palabra el señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Agradezco a los señores Senadores por la invitación.

Ante todo, creo que vale la pena dejar constancia de que no participamos en el debate de este proyecto en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes porque nos encontrábamos aquí presentes en el Senado discutiendo el proyecto de ley relativo a las AFAP. Esto fue cuestionado en Sala en su momento por algún señor Legislador, pero obviamente no podíamos estar en dos lugares al mismo tiempo. Queríamos hacer esta precisión porque nos parece bueno que se conozca que no obviamos nuestra responsabilidad en este tema.

Sí queremos hacer algunas referencias que nos parecen importantes en principio a algunos temas vinculados con lo realizado en materia de seguridad y de salud en el trabajo, porque nos parece que este proyecto debe ser visto en el marco de un conjunto de acciones que el Gobierno Nacional ha venido llevando adelante para tratar de resolver esta realidad. Como los señores Senadores saben, ya desde la Ley Nº 5.032, del año 1914, está explicitado que la responsabilidad en el lugar de trabajo respecto de la protección y seguridad psicofísica del trabajador le corresponde al empleador, quien es el que se sirve de su esfuerzo y además dispone la realización del trabajo.

En nuestro caso particular, la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social tiene como misión no sustituir el rol del empleador, que es el obligado principal, sino controlar que efectivamente cumpla con la obligación constitucional y legal que tiene en la materia.

Queremos destacar algunos aspectos relacionados con lo que se ha hecho desde el año 2005 a la fecha. Como los señores Senadores saben, la inversión que se ha realizado en materia de recursos humanos, infraestructura física, informática, etcétera, no tiene precedentes en la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, si nos remontamos a períodos anteriores. El dato quizás más relevante es el establecimiento en el período anterior de un régimen de exclusividad de los Inspectores de Trabajo, que pueden tener como actividad adicional solamente la docente. Este régimen está asociado a la capacitación y especialización del funcionario. El trabajo de estos equipos es de una complejidad cada vez mayor, porque se desarrolla en las distintas áreas del trabajo. Obviamente este régimen de exclusividad tuvo como contrapartida un incremento muy importante, que fuera aprobado en la Rendición de Cuentas del año 2007, si no me equivoco. Esto hace que los Inspectores tengan una remuneración promedio del orden de los US$ 3.000 mensuales. Asimismo, Uruguay tiene, con respecto al resto de América Latina, una mejor relación entre trabajadores e inspectores, que claramente está por encima de los promedios del resto de los países de la región.

Además, en el año 2008 ingresaron 33 nuevos inspectores, todos ellos con un perfil profesional, y 7 abogados, para el relacionamiento jurídico de la Inspección, además de que se realizaron gestiones en materia de infraestructura y equipamiento a nivel de vehículos. Particularmente este año definimos la actividad rural como prioritaria en materia de control de condiciones ambientales del trabajo, así como también en el cumplimiento de otras condiciones, lo que implica la incorporación específica de equipamiento en materia de vehículos, de modo que nos permitan llegar, en algunos casos, a lugares del medio rural en los que es muy difícil acceder.

Se ha ido incrementando la actividad inspectiva durante todo este período, particularmente en el interior del país, situación que ha sido reconocida. Si leen las versiones taquigráficas de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes, verán que Legisladores de la oposición han reconocido este avance; a varios de ellos les consta, dado que en muchos casos algunos han cumplido funciones en esta área en Gobiernos anteriores.

Otro dato que nos parece relevante señalar es que en el año 2005 funcionaba una única Comisión Tripartita de Seguridad y Salud en el Trabajo, integrada por empresarios, trabajadores y la Inspección General del Trabajo. Actualmente existen 17. Por ejemplo, la Comisión Tripartita de la Industria de la Construcción está terminando de acordar un nuevo proyecto de decreto en materia de seguridad y salud laboral, que incluye, entre otros temas importantes, el aumento de la capacitación obligatoria del trabajador y la detención de tareas, por parte del delegado obrero, ante el riesgo grave e inminente para la integridad del trabajador. Vale la pena destacar que esa iniciativa, que está a punto de culminarse y de firmarse, es producto -obviamente- de las negociaciones y acuerdos entre empresarios, trabajadores y representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de la Inspección General del Trabajo. La inclusión del mecanismo de detención de tareas por parte del delegado obrero ante el riesgo grave e inminente para la integridad del trabajador implica la inclusión de un mecanismo concreto para que este pueda, efectivamente, ejercer el derecho a no exponerse a ningún riesgo que ponga en peligro su vida; son situaciones que no estaban incluidas en el decreto anterior, del año 1995, a pesar de que sí está incluido en el Convenio Internacional Nº 167 de la Organización Internacional del Trabajo, que efectivamente reglamenta. Pero este aspecto no fue incluido.

Asimismo, por medio de un decreto, en el año 2012 se actualizó el listado de enfermedades profesionales, que no se hacía desde hace 40 años. En él se debía incluir, necesariamente, una serie de nuevas enfermedades profesionales que se originaron en los nuevos procesos de trabajo, pues es evidente que en 40 años ha habido modificaciones sustanciales. Se han dictado normas específicas respecto al límite máximo de exposición a la presión sonora; acuerdos en materia de normas de seguridad y salud -también tripartitamente-, así como en nuevas ramas de actividad, como es el caso de telecentros. Además, se han actualizado otros. Estamos elaborando nuevos decretos sobre seguridad y salud en materia de industria minera, a partir de la aprobación, por parte del Parlamento, del Convenio Internacional vinculado a la minería, así como también en un decreto respecto al trabajo en los puertos.

En estos días estaremos enviando al Poder Ejecutivo la reglamentación del Convenio Internacional Nº 161, que prevé el establecimiento de los servicios de prevención y salud en la empresa. Este es un paso muy importante y, a pesar de que en el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo ya había sido acordada la integración tripartita, en la gestión de la Ministra Ana Lía Piñeyrúa este trámite no tuvo ninguna consecuencia desde el punto de vista de su resolución por parte del Poder Ejecutivo que, en este caso, va a reglamentar los servicios de prevención de salud en la empresa.

Hace pocos días pusimos en conocimiento de la opinión pública -a partir de una importante inversión, fundamentalmente en software, tecnología y procesos informáticos en general- que se va a implementar entre distintos organismos, en este caso particular entre la Dirección Nacional de Transporte, el Banco de Previsión Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, la coordinación de los contralores en el transporte de carga. Esto va a permitirnos acceder a toda la información, a la base de datos del Banco de Previsión Social y a la de la Dirección Nacional de Transporte para comprobar que efectivamente se estén cumpliendo no solo los laudos y demás condiciones de trabajo, sino también la carga horaria a la que están sometidos los trabajadores del transporte de carga que, como lo señores Senadores saben, está vinculada directamente a la siniestralidad que se produce en este sector, en el que además el nivel de informalismo se sitúa por encima de la media. Esa es una preocupación que compartimos con empresarios y trabajadores.

La Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social procesó 12.500 consultas en el año 2012, de las cuales aproximadamente 2.500 fueron formuladas por empleadores y 10.000 por trabajadores. Asimismo, ha procesado unas 3.068 denuncias específicas. La Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social inspecciona todas las denuncias, incluidas las que son realizadas en forma anónima porque la persona no se anima a firmarlas. Quiero aclarar que esto no incluye los operativos de oficio que la propia Administración ha ido decidiendo con el paso del tiempo y cuyo volumen es similar en cuanto a la cantidad de actuaciones inspectivas.

En el caso de la División Inspectiva en Condiciones Ambientales de Trabajo, en el año 2012 se recibieron y procesaron un total de 1.423 denuncias hasta principios de diciembre, lo que significa un 46% más que las recibidas en 2011 y se procesaron 595 clausuras preventivas por riesgo de vida, lo que constituyó un aumento del 78% con respecto al año 2011.

De las actas de hechos en Montevideo, en el año 2012 se observa un aumento del 20,3% con respecto a 2011. Además, comparando también 2012 con 2011, hay un incremento del 33% de actas en el interior del país y, si comparamos 2012 con 2013, vemos que ha crecido un 43% la investigación de accidentes de trabajo. Estas son las cifras más actualizadas que podemos ofrecerles.

En términos generales, diría que en algunos sectores en particular se han realizado operativos de oficio -como mencionábamos-, principalmente en verano y relacionados con el trabajo doméstico que, como los señores Senadores sabrán, se concentra en buena parte de la costa y, en algunos casos, los empleadores son extranjeros. También se han realizado operativos en el área rural, que se han concentrado particularmente en el sector de los cítricos y los arándanos. En estos casos, se han hecho operativos especiales, atendiendo a denuncias específicas o investigaciones que demuestran que en estos sectores existen niveles de informalidad o de incumplimiento de las normas de seguridad y salud superiores al promedio.

De alguna manera queríamos mencionar estos datos porque desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -podemos darles información adicional- entendemos que, en materia de seguridad y salud en el trabajo, un elemento central es la prevención. Esta debe jugar un papel fundamental y, en nuestra opinión, tiene que surgir de acciones concretas del Poder Ejecutivo a través de normas específicas dictadas para cada sector, pero, en lo posible, a partir de la promoción del diálogo tripartito, que significa el compromiso asumido por los representantes de las cámaras empresariales de cada área de actividad y por los trabajadores sindicalizados para llevar adelante acciones concretas de formación, capacitación y prevención en materia de accidentes de trabajo .

Desde el punto de vista de la siniestralidad, si bien como mencionábamos al principio estamos en un proceso de coordinación con el Banco de Seguros del Estado a partir de la instrumentación de una coordinación de nuestros servicios informáticos, en los últimos tres años -2010, 2011 y 2012- tenemos un promedio de unos 50.000 accidentes de trabajo; precisamente fueron 51.000 en 2010, 54.000 en 2011 y 53.000 en 2012. La proyección del Banco de Seguros del Estado para el año 2013 es algo menor a la de 2012. El sector donde se produce mayor cantidad de siniestralidad es la industria manufacturera, en la que hay unos 13.000 accidentes; le siguen la construcción y el trabajo rural con aproximadamente 8.000 accidentes cada uno y luego el transporte, con alrededor de 4.500. Cito estos casos para ejemplificar los sectores donde hay mayores niveles de siniestralidad.

Es bueno destacar que los 51.000 accidentes de trabajo constituyen aproximadamente un 3% de los trabajadores registrados en el Banco de Previsión Social. Al mismo tiempo, para determinar la gravedad de estos accidentes, señalo que alrededor del 3% han requerido intervención quirúrgica; Por lo tanto, estamos hablando de unos 1.500 accidentes que requieren intervención quirúrgica en las dependencias del Banco de Seguros del Estado.

Con relación a los fallecimientos, han ocurrido 53 en 2010, 35 en 2011, 75 en 2012 y 46 hasta el 1º de octubre de 2013.

Podemos constatar que la mayor parte de los accidentes de trabajo -esto surge de información conjunta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y del Banco de Seguros del Estado-, en la mayoría de las ramas de actividad, se produce en los primeros seis meses de trabajo, etapa en la que el trabajador está adquiriendo su primera experiencia laboral.

Sin embargo, no ocurre así en algunos otros sectores como la industria de la construcción, donde la siniestralidad se produce cerca del momento de la licencia, cuando normalmente hay un apresuramiento para, en algunos casos, dar finalización a la obra, previo al período de licencia obligatoria que está pactada en la construcción.

No tenemos información suficiente -no está disponible- con respecto a un dato muy relevante como es la relación entre los trabajadores en actividad y la cantidad de accidentes. Evidentemente, el incremento de más de 600.000 puestos de trabajo en el Banco de Previsión Social entre el año 2005 y el 2013 obviamente debe ser comparado con la cantidad de siniestros para tener una idea de la evolución de los porcentajes de accidentes de trabajo que se producen.

Estamos en niveles de actividad muy altos y sería natural que el nivel de accidentalidad fuera mayor, pero no afirmamos esto; ni siquiera podemos decirlo, dado que la información anterior al año 2005 no nos permite establecer una comparación entre trabajadores cotizantes y accidentes de trabajo para determinar esta relación.

Por último, si el señor Presidente lo permite, quisiera que el doctor Loustaunau se refiriera a los aspectos de contenido jurídico del proyecto de ley, pero antes quiero decir que hemos tenido acceso -seguramente los señores Senadores también- a otro proyecto.

SEÑOR PASQUET.- Con respecto a la parte estadística que expuso el señor Ministro, quisiera preguntar cuántos de los accidentes laborales a los que se refirió serían atribuibles al incumplimiento de normas laborales, legales o reglamentarias. Aclaro que estoy pidiendo simplemente una estimación, si dispone del dato.

SEÑOR MINISTRO.- No podemos contestar esa pregunta, pues no tenemos manera de determinar la responsabilidad de las partes en estos accidentes. Quizás el Banco de Seguros del Estado pueda responder con más precisión esta consulta, ya que es el que efectivamente efectúa los recuperos o no, en función de la responsabilidad que estime que tuvo el empleador.

Decía que, por último, quiero hacer referencia a un documento que nos fuera entregado por un conjunto de cámaras empresariales, como la Cámara del Transporte del Uruguay, la Intergremial de Transporte Profesional de Carga, etcétera, que hacen una propuesta que, a nuestro entender, pone un

acento muy interesante en aspectos vinculados a la prevención de accidentes laborales. Queremos mencionar que compartimos esta propuesta; independientemente, esto no es contradictorio con la existencia de normas que establezcan responsabilidad penal en caso de accidente. Nos parece que el aspecto que hace referencia a los contenidos de prevención es de recibo; aclaro que no estoy proponiendo que se incluya esto en el proyecto de ley, simplemente digo que nos parece muy interesante lo que se plantea. Seguramente estas cámaras empresariales soliciten entrevistas, pero adelanto que entienden y comparten la necesidad de que exista una norma en materia de responsabilidad, más allá de que establezcan un proyecto distinto al aprobado en la Cámara de Representantes. Destaco esto porque me parece que es un dato importante que un conjunto de cámaras empresariales advierta también sobre la importancia de contar con una norma legal en materia de responsabilidad penal. Quiere decir que esto no es exclusivamente una iniciativa de los trabajadores, pues también hay empleadores preocupados por el tema. La referencia que yo hacía a las 18 Comisiones tripartitas en las que participan empleadores, nos parece un elemento a destacar en cuanto a la responsabilidad del sector empresarial en esta materia, a fin de que efectivamente se comprenda que los temas de seguridad y de salud en el trabajo son de todos. En este sentido, buena parte de los empleadores advierten que es necesario disponer de herramientas que vayan más allá de las existentes.

En principio, esto es lo que queríamos plantear. A continuación, el doctor Loustaunau va a realizar algunas consideraciones con respecto a los contenidos específicos de los tres artículos contenidos en el proyecto de ley.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Voy a hacer algunos comentarios extremadamente breves.

Antes que nada, quiero realizar una consideración de carácter general, que reafirma la línea que venía desarrollando el señor Ministro al final de su exposición. Para el Ministerio es mucho más importante la tarea de prevención que la de sanción. Nos interesa no solo la punición de la acción, sino la prevención del accidente; en definitiva, el siniestro es lo que le cuesta más caro al país, a la sociedad, tanto en días de trabajo como en el trauma que provoca en el conjunto de los trabajadores afectados por la lesión de uno de sus compañeros, y también al proceso productivo. Para nosotros es muy importante que este proyecto no se vea exclusivamente como una norma punitiva, sino que lo que se busca es reforzar los mecanismos de prevención en la siniestralidad. Eso es lo central para plantear. En ese sentido, el señor Ministro recién mencionaba lo rescatable del proyecto presentado por las Cámaras aludidas, donde hay un realce de esa fase previa a la ocurrencia del siniestro.

En cuanto al proyecto de ley, como saben, consta de tres artículos. El primero de ellos instituye la figura de la responsabilidad penal del empleador. Esta no es una figura exclusiva del Derecho uruguayo ni que este innove en Derecho Comparado. Si miramos la legislación extranjera, especialmente la francesa, la española o alguna otra europea, encontramos que este delito está previsto. Es más, este no solo prospera en materia de incumplimiento en seguridad e higiene, sino también cuando el empleador incumple derechos fundamentales como, por ejemplo, en la agresión a la libertad sindical. Esto puede verse en la legislación de cualquiera de los países que anunciamos.

La redacción original -sobre la que hicimos múltiples comentarios y objeciones- presentada en la Cámara de Representantes, era manifiestamente imperfecta y creemos que este texto técnicamente ha evolucionado sensiblemente.

Con respecto a este artículo, queremos que quede claro -reitero que la redacción no es nuestra, el proyecto de ley no es del Ministerio pero creemos que todos apuntamos a lo mismo- que cuando estamos analizando cómo se constituye el delito, hablamos de la hipótesis de que hubo incumplimiento a la normativa de seguridad y a los reglamentos de la normativa de seguridad. ¿Por qué? Porque en algún momento se escuchó algún comentario en el sentido de que lo penal era inconstitucional, y no es el caso. En definitiva, lo que se dice es que quien estuviere incumpliendo la legislación en materia de seguridad e higiene en el trabajo será pasible de la pena. No sé si es clara la distinción. Desde el punto de vista constitucional, como ustedes saben, nos encontramos con la regla de *nulla poena sine lege*, por lo que parecería que estuviéramos “trasbordando” el mandato constitucional y se crearía allí una inconstitucional. Por eso debe quedar claro que lo que se menciona en este artículo son la violación o la contravención de toda la normativa sobre seguridad e higiene en

el trabajo, la cual parte, inclusive, de una disposición constitucional, de los convenios internacionales de trabajo, de la legislación en la materia y de su propia reglamentación. Estamos hablando del incumplimiento de ese tipo de normativa. Digo esto porque en alguna interpretación se daba a entender que se refería al incumplimiento de esta ley, pero ese reenvío no puede ser realizado. ¿He sido claro?

SEÑOR LAMORTE.- Quisiera hacer una consulta sobre el término genérico que ha sido utilizado. Una de las consultas que quería formular tiene que ver con el término genérico de quien incumpliere, pero acá se está tratando solamente al empleador o al dueño de la empresa.

Puede ocurrir que uno como empleador tenga en cuenta todos los elementos pero, de pronto, un mando intermedio o mando medio que quede a cargo de la empresa no cumpla con la normativa. En ese caso, ¿no sería bueno que fuera genérico? ¿Por qué solo el empleador es responsable? Por ejemplo, en el área de la construcción, en la que se distingue una serie de mandos, como capataces, subcapataces, oficiales, etcétera, ¿no tendría que ser una vocación de prevención que todos los actores involucrados cumplan con esa normativa? ¿Por qué pasa directamente al propietario de una empresa o a un técnico cuando, de repente, hay un mando medio que no acató la medida? ¿Quién es el responsable en ese caso? ¿Acaso el responsable es el empleador que proporcionó todos los instrumentos correspondientes o la persona que no ejerció su función de acuerdo con la normativa exigida?

Me parece que una redacción genérica, en la que no se hable solo del empleador, del patrono o del responsable de la empresa, sino "quien incumpliere", apuntaría más a la prevención del delito.

A entender del señor Subsecretario, ¿ese era el término de lo general, o no?

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Debemos distinguir, porque mientras aquí estamos hablando de otra parte del delito, el señor Senador ha planteado el tema del sujeto.

Nos interesa sobremanera dejar claro que los incumplimientos son de disposiciones de seguridad e higiene.

Este delito puede ser identificado como un delito de cruce -para nada específico del Derecho Penal-, en el que se conjuga el Derecho Penal con el derecho del trabajo. Cuando hablamos de empleador del derecho de trabajo, nos referimos a quien, generalmente, ejerce el poder de dirección.

Observen los señores Senadores que el artículo dice: "El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa", etcétera. Una persona puede tener delegado el poder de dirección.

Supongamos que el Ministro Brenta, que ni siquiera vive en el país, es el titular y quien habla el Gerente de una empresa que maneja materiales pesados, que no le proporciona los zapatos adecuados a los trabajadores para evitar que, de caer un peso, se puedan seccionar un pie. Es posible que el Ministro Brenta ni siquiera sepa que el Gerente está incumpliendo esa norma. Entonces, ¿quién está ejerciendo el poder de dirección? El poder de dirección implica desde el poder disciplinario hasta el poder de organización que, en el caso planteado, todo está recayendo sobre mí. Por eso, frente a la ocurrencia de un siniestro o un accidente, el único responsable debería ser yo y no el Ministro Brenta, quien quedaría inhibido de responsabilidad penal.

Aclaro que esta situación, básicamente se puede dar en empresas unipersonales, en las que el titular se identifica con una persona o con una sociedad de hecho o una sociedad claramente identificada.

Consideremos, además, que la mayoría de los empleadores en el Uruguay son sociedades anónimas y que, según el modelo del Derecho Penal que aplica nuestra nación, una persona jurídica no puede ser sujeto de imputación penal. Por ejemplo, Calamuchita S.A. no puede ser sujeto de acción penal. Para hacer sus operaciones, ese sujeto -Calamuchita S.A.- deberá contar con un Director o un

Gerente en quien delegará esa acción y es él quien tendrá que ejercer el control de las obligaciones que devendrán para con sus trabajadores, del contrato de trabajo. Cabe destacar que no es cuestión solamente de pagar el salario a los trabajadores, sino que también se tienen que respetar el resto de sus derechos. Como los señores Senadores sabrán, en el contrato de trabajo, el intercambio básico es trabajo por salario, pero así como el trabajador tiene sus obligaciones el empleador, entre otras obligaciones, tiene que respetar la dignidad del trabajador así como velar por su salud. Si el empleador tiene pendiente esa obligación y luego la delega, el que ejerce el poder de dirección, va a tener delegado, a su vez, el control y el suministro de los elementos que devienen de esa obligación.

Por otra parte, puede llegar a pasar -y en los hechos, pasa- que, de repente, es el trabajador quien, por voluntad propia, no quiere hacer uso de los elementos de seguridad. En ese caso, el empleador debe tener elementos previos para conminarlo a que el trabajador use el casco, el arnés y que no se exponga a un riesgo de irradiación, a un riesgo térmico, etcétera.

En esa situación existe otro elemento de inhibición del delito; si el trabajador hace caso omiso a lo que el empleador le dice y a sus espaldas se expone a ese tipo de riesgo, obviamente el empleador estará inhibido de esa pena. Insistimos: lo que busca esta figura penal es, justamente, reforzar el paso anterior, que tiene que ver con que el empleador esté muy atento al cumplimiento de su obligación y en caso de que el trabajador no cumpla, decirle: “En esas condiciones no puede trabajar. No puede manejar un ómnibus cargado con cincuenta personas y no tener los frenos y las cubiertas en condiciones”. El trabajador, obviamente, no puede cargar con esa culpa; es quien suministra esos medios quien debe cargar con esa responsabilidad.

Por tal motivo, se hace una distinción -a nuestro juicio, adecuada- entre el empleador y quien ejerce el poder de dirección. En Derecho Laboral existen figuras como el empleador complejo y el empleador múltiple, y ni qué hablar de cuando hablamos del fenómeno de fusión de empresas, donde se diluye la figura propia del empleador. En cada una de esas empresas -el señor Senador planteaba el tema referido al suministro-, siempre va a haber un responsable y es a él a quien apunta esta norma.

SEÑOR MINISTRO.- Deseo citar dos ejemplos.

En primer lugar, el primer intercambio que mantuvimos sobre este tema en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes -cuando aun no existía este proyecto de ley, simplemente fue un intercambio respecto a otros temas-, el señor Diputado Iturralde -que fuera Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social- mencionó que él, personalmente, había realizado una denuncia penal a una empresa que había hecho caso omiso a la clausura de un andamio, es decir que cuando se había retirado la inspección, había quitado los precintos, obligó a los trabajadores a trabajar y, en consecuencia, los trabajadores se habían lesionado a partir de ese hecho. Ese es un ejemplo bastante claro de lo que persigue el proyecto de ley y por eso insistimos en que, al hacerse referencia al delito, se estableciera la referencia de que ponga en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador.

En segundo término, deseo citar otro ejemplo que tiene que ver con un hecho que sucedió hace unos años: el derrumbe del Hotel Juncal, que produjo la muerte de dos trabajadores. En ese caso, la Justicia investigó y procesó a un arquitecto, que era el responsable de la obra; no procesó al empleador, al titular de la empresa sino al arquitecto que dio la orden a los trabajadores de realizar una tarea que puso en riesgo su vida y terminó con su fallecimiento.

¿Por qué mencionamos estos dos ejemplos concretos? En primer lugar, porque fueron hechos que ocurrieron. No estamos hablando de algo que no haya pasado, sino de casos que sucedieron y en los que se pudo accionar con el marco legal vigente en materia de accidentes de trabajo. De hecho, ha habido procesamientos vinculados a omisiones graves en materia de seguridad y salud.

En segundo término, en este caso concreto -más allá de que la Justicia determinará en cada situación- está claro que el Juez no se remitió a la legislación y por eso -como bien señalaba el doctor Loustaunau- hace referencia a quien, ejerciendo efectivamente en su nombre poderes de dirección -en

este caso, el arquitecto-, dio la orden de demoler una pared, que terminó cayendo arriba de dos trabajadores que luego fallecieron. En conclusión, el Juez determinó que la responsabilidad penal era del arquitecto responsable de la obra. No sé si esta explicación contribuye a aclarar el punto.

Por último -quizás esté reiterando algo que ya dije-, en el artículo 1º, donde dice "los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación", no habla de la reglamentación de esta ley -quizás eso deba ser corregido en el texto-, sino de las normas y reglamentaciones vigentes, tales como convenios internacionales, leyes sobre accidentes de trabajo, etcétera. De otro modo, sería discrecional del Poder Ejecutivo reglamentar un delito, lo que es claramente inconstitucional. Quizás este texto merezca una mejor redacción para despejar esa duda, porque hemos visto que esto se ha expresado en algún otro texto y eso puede llevar a confusión. Por eso, reitero, creo que sería mejor redactarlo de otra manera.

SEÑOR PASQUET.- Deseo formular preguntas y realizar algunos comentarios.

En primer lugar, agradecería al señor Ministro que nos informara sobre la cantidad de inspectores de trabajo con que cuenta actualmente el Ministerio. Creo que dijo que a partir de cierto año se incorporaron 33, pero no sé cuál es el total y me interesaría saberlo, aunque sea aproximadamente.

En segundo término, me gustaría que nos diera una estimación -si no tiene el dato preciso- del tiempo promedio que demora un inspector de trabajo en acudir a un lugar donde se denuncia que hay incumplimiento de normas de trabajo o una situación que puede poner en peligro la vida de los trabajadores. Si llega una denuncia al Ministerio - según entendí, se realizaron alrededor de 3.000 en los últimos años- con respecto a que en la obra en construcción ubicada en tal lugar se está trabajando en condiciones inapropiadas que ponen en peligro la vida de los trabajadores, ¿cuánto demora el inspector de trabajo en acudir a verificar la situación? Este sería otro punto sobre el que agradecería que el señor Ministro nos informara.

En tercer lugar, agradecería también que haga algún comentario adicional a lo que se dijo en cuanto a consagrar a través de un decreto la facultad del delegado sindical de detener el trabajo cuando entiende que las condiciones de seguridad no son las apropiadas. No me quedó claro si eso ya está vigente o si va a entrar en vigencia. Creo que se dijo que hay un convenio internacional que da sustento a eso. Pediría que me ilustraran al respecto porque me parece que eso es sumamente importante.

En cuanto al dispositivo jurídico de que se trata, en el artículo 1º se habla de quienes "no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación". La reglamentación de la ley es la que dicta el Poder Ejecutivo; de acuerdo con la Constitución, quien tiene la facultad de reglamentar las leyes es el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, teniendo en cuenta lo que aquí se dispone, un decreto del Poder Ejecutivo que reglamente una ley en materia laboral será norma cuya inobservancia podrá configurar, si se reúnen los demás elementos del tipo, un delito. Por lo tanto, será delito hacer lo que el Poder Ejecutivo prohíbe o no hacer lo que manda. Estamos de lleno en el terreno de la norma en blanco. La ley penal dice que habrá que estar al decreto del Poder Ejecutivo y, en función de eso, se podrá estar cometiendo un delito. Esta es una norma en blanco, por lo menos, hasta donde yo recuerdo los conceptos de Derecho Penal. Sería distinto si se refiriera a las leyes y tratados internacionales ratificados por la República, que es otra cosa porque sabemos que los tratados ingresan en nuestro ordenamiento jurídico mediante ley. Pero cuando se dice: "la ley y su reglamentación", todos sabemos que la reglamentación es la que dicta el Poder Ejecutivo. No voy a decir lo que no es necesario, pero una cosa es la estabilidad, la firmeza y la legitimidad de la ley y otra, la reglamentación del Poder Ejecutivo, que puede variar y, de hecho es necesario que se modifique porque las circunstancias cambian mucho. La ley se publica en el Diario Oficial, no cambia todos los días, etcétera, mientras que la reglamentación que dicta el Poder Ejecutivo funciona de otra manera. Perfectamente puede ocurrir que una persona no conozca la reglamentación que se dictó la semana pasada o la anterior, o la forma en que se modificó un decreto reglamentario. Me parece que hay un amplio campo para la incertidumbre jurídica, para la falta de certeza de cuáles son exactamente las obligaciones que debe cumplir el empleador o quien actúe en su representación so riesgo de incurrir en delito. En consecuencia, el caso de la ley es muy distinto al de la reglamentación.

A mi juicio, el núcleo verbal sería adoptar, porque se dice que la figura se construye en torno a quienes “no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación”. Quiero saber qué significa la frase “adoptar los medios de seguridad laboral”. ¿Es adquirirlos para la empresa, ponerlos a disposición del trabajador o controlar que este efectivamente haga uso en su tarea de los medios y resguardos previstos en la ley y su reglamentación? Se comprende que son cosas bien distintas porque, por ejemplo, una cosa es decir: “Todos los que trabajen en la obra tienen aquí un casco para protegerse en cumplimiento de normas laborales” y otra, expresar: “Usted con eso no salva sus responsabilidades. Además de tener el casco a disposición, tiene que controlar que cada uno que suba e ingrese a la obra se ponga efectivamente el casco”. Me parece que esto no quedaría comprendido en la expresión “adoptar medios”, pero creo que el punto merece una aclaración.

Además, todo esto es formal porque se trata de no adoptar los medios de forma que se genere peligro y es independiente del resultado. El resultado dañoso podrá verificarse o no, pero el delito se configura cuando no se cumple con la norma legal o reglamentaria y cuando de ese incumplimiento se genera una situación de peligro. Ahora, si después se produce el resultado, habría una especie de reiteración real o concurso de figuras penales porque respondería dos veces: por no haber puesto en su momento los medios a disposición del trabajador o por no haber verificado que el trabajador adoptara efectivamente los medios necesarios y, después, por el resultado dañoso. El arquitecto del ejemplo que se manejaba hace un rato, con el Código Penal, responde por homicidio culposo, porque a partir de un acto jurídicamente indiferente como es la orden de demoler una pared, produce, sin quererlo, un resultado letal. Si esto estuviera vigente respondería, primero, por no haber cumplido con las normas formales, poniendo en peligro al trabajador, etcétera y, después, por el resultado dañoso. Quisiera corroborar si el Poder Ejecutivo también entiende así esta norma.

En este orden de ideas, quiero señalar que la inconducta del trabajador, es decir, el trabajador que disponiendo de los medios de seguridad para protegerse no los usa por imprudencia, negligencia, descuido o lo que fuere, no libera de responsabilidad al empleador, porque si decimos que su tarea no consiste simplemente en poner a disposición del trabajador los medios, sino que va más allá, pues tiene que verificar que efectivamente los use, a mi entender, la negligencia o imprudencia del trabajador no liberaría de responsabilidad al empleador.

Estas son algunas inquietudes y comentarios que me suscita una primera lectura del texto y agradecería algún comentario de los representantes del Poder Ejecutivo al respecto.

SEÑOR MINISTRO.- Responderé algunas de las interrogantes planteadas y luego el señor Subsecretario contestará otras.

Antes que nada, quiero señalar que nuestro cuerpo inspectivo está constituido por unos 140 inspectores. Para que los señores Senadores tengan una referencia, debo hacer notar que, por ejemplo, Brasil dispone de 2.000 inspectores de trabajo. Por eso, al principio, decíamos que la relación entre trabajador e inspector de nuestro país es la mejor de América. Evidentemente, en comparación con Brasil, la relación de inspectores con dedicación exclusiva es notoriamente más alta en el Uruguay; la diferencia es contundente.

Respecto a cuánto se tarda en llegar al lugar, en realidad, en la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social se clasifican las denuncias y, cuando estas tienen que ver con hechos que efectivamente están ocurriendo o que hayan tenido como consecuencia un accidente fatal, se demora el tiempo que le lleva al inspector tomar contacto con la información remitida -cualquiera sea la hora del día- y dirigirse al lugar. Se constituye en el lugar en forma inmediata.

SEÑOR PASQUET.- No me refería a la demora que se produce después de la denuncia de una muerte o de un accidente grave, sino cuando se denuncia un peligro.

SEÑOR MINISTRO.- Cuando se reciben las denuncias, la Inspección las clasifica. Por ejemplo, llegan denuncias por incumplimiento del laudo; obviamente, en ese caso nadie sale corriendo a constatar una

situación de esas características, sino que se ordena el trabajo de forma tal de actuar en función de la fecha en que fue remitida la denuncia.

Por el contrario, si las denuncias tienen relación con condiciones de trabajo, se clasifican según su gravedad y si ameritan la presencia inmediata de la Inspección, esta actúa en forma inmediata. O sea, al estar a la orden, el equipo de inspectores se constituye en el lugar de que se trate, demorando lo que se tarde en llegar allí, así sea a las 3 de la mañana.

Obviamente, hablamos de que se cubre a todo el país. Vale la pena señalar que, salvo algunos inspectores encargados a nivel regional, la Inspección General del Trabajo como tal está centralizada en Montevideo, por una razón que tiene que ver básicamente con la transparencia de la gestión. Como todos sabemos, tener un cuerpo inspectivo descentralizado en departamentos donde hay poca población, podría conducir a situaciones de falta de transparencia en la gestión. En muchos casos, cuando los inspectores son operativos, se dirigen a realizar la inspección sin saber a dónde van. Se les informa en el camino para tratar de evitar que pueda haber un aviso previniendo la presencia de inspectores.

En definitiva, ante una denuncia, la respuesta es lo más inmediata posible. Por supuesto, la situación no es igual si la denuncia tiene relación con un lugar ubicado a dos cuadras o en el departamento de Rivera, aunque, como dije antes, disponemos de inspectores regionales que trabajan en situaciones de extrema gravedad.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Complementando las respuestas del señor Ministro, quisiera agregar el siguiente ejemplo relacionado con una situación de gravedad. Cuando se realiza la poda de árboles, continuamente se puede ver a los trabajadores colgados, sin arneses, sin escaleras adecuadas y sin los zapatos provistos de grampas, que constituyen una protección necesaria para sostenerse de las ramas. Pues bien, si recibimos una denuncia relativa a un caso de ese tipo, inmediatamente después de que se le dio entrada en el Ministerio, el inspector no tarda más que una o dos horas en llegar al lugar.

Obviamente, si es un día en el que se producen tres siniestros fatales -uno en Rivera, otro en Tacuarembó y el tercero en Colonia-, nuestro cuerpo inspectivo se va a ver menguado. No debemos olvidar que también hacemos operaciones programadas, y si estamos en medio de una de ellas como una zafra de arroz, el cuerpo inspectivo también puede verse menguado.

Por eso, tenemos que analizar estas situaciones como si fueran una emergencia, en cuyo caso actuamos siempre de la misma manera. Se podría decir que somos una especie de cuartel de bomberos y que funciona a demanda.

Como explicaba correctamente el señor Ministro, nosotros distinguimos dos tipos de inspecciones, las estrictamente documentales -que son más lentas porque implican controlar papeles, autorizaciones, habilitaciones, etcétera- y las que tienen que ver con la seguridad e higiene en el trabajo, que son sobre las que nos están preguntando y para las que contamos con la mitad del cuerpo inspectivo.

SEÑOR MINISTRO.- Nosotros nos adelantamos a la reglamentación. En primer lugar, este proyecto fue redactado en la Cámara de Representantes; primero asesoramos a la Bancada del Frente Amplio y luego, cuando el proyecto tuvo estado parlamentario, a la Comisión; allí sugerimos una serie de modificaciones. Ahora advertimos que este texto, que para nosotros era claro respecto a la reglamentación, efectivamente puede inducir a confusión.

En realidad, entendíamos que el texto hacía referencia a las distintas fuentes que tiene el empleador como obligaciones. Algunas devienen de la Constitución de la República, como las relativas a higiene laboral; otras de convenios internacionales, como el Convenio Nº 155, que es de alcance general y fue ratificado por Uruguay, y otras de leyes específicas que existen por sector de actividad. En nuestra opinión sería mejor que la redacción estableciera claramente que el Parlamento no se está refiriendo a la reglamentación de esta ley específica, sino a las vigentes sobre leyes ya aprobadas.

SEÑOR LORIER.- Entendí lo de la reglamentación, pero también incluiríamos a esta ley. Es decir que tendríamos un universo mayor pero también se incluye la reglamentación de esta ley.

SEÑOR MINISTRO.- No, porque si reglamentáramos un delito, constitucionalmente estaría vedado y, por tanto, sería inconstitucional.

También se había preguntado acerca de la detención de tareas, que está regulada en el Convenio Nº 155 de la Organización Internacional del Trabajo, que fue ratificado por Uruguay. Allí está prevista esta posibilidad, pero no había sido recogida en la normativa en forma específica. Si bien el decreto que surja del ámbito tripartito que funciona en la Inspección General del Trabajo no tiene redacción final, hoy adelantábamos que existe un alto nivel de acuerdo para que esto pueda funcionar. Para poner un ejemplo concreto, quiero mencionar un accidente fatal que se produjo en la obra de Montes del Plata en el que un trabajador cayó de una torre de unos diez metros de altura. Eso generó un acuerdo interno entre la empresa y los trabajadores organizados en el Sunca que incluyó el mecanismo de detención de tareas por parte del delegado sindical. Como ustedes saben, allí hay muchas empresas subcontratistas; la principal es Andrich, que tiene el 90% de los subcontratos y que a su vez subcontrata a centenares de empresas. El mecanismo funcionaba de la siguiente manera: cuando un trabajador detectaba una situación de riesgo, como por ejemplo que se estuviera trabajando en el piso y en la altura al mismo tiempo, se solicitaba la detención de tareas al encargado -en este caso al capataz- y la concurrencia del técnico prevencionista de la empresa. Si allí se acordaba un mecanismo que solucionara la dificultad, se continuaba trabajando; de lo contrario, se recurría al técnico prevencionista de Andrich, empresa que -como dije- tiene el 90% de los subcontratos. Si se llegaba a un acuerdo, se continuaba adelante, y, si no, se recurría a nuestra inspección que, en definitiva, determinaba cuál era el procedimiento.

Hace más de cuatro meses que tenemos un cuerpo inspectivo permanente en Montes del Plata. La experiencia concreta respecto al funcionamiento de este mecanismo indica que nunca se ha pasado del primer nivel, que es la negociación del técnico prevencionista de la empresa que está trabajando y el delegado de seguridad. Un detalle muy importante: el delegado sindical no interviene para nada en esto; el que actúa es el delegado de seguridad que, por lo general, es un trabajador formado por nosotros mismos en los cursos de capacitación que brinda la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, en acuerdo con el sindicato de la construcción y las Cámaras empresariales.

Al no haberse pasado nunca del primer nivel -como he dicho-, en el caso del que estamos hablando, este procedimiento ha mostrado poseer un nivel de eficacia bien interesante como mecanismo de prevención. Mi razonamiento me indica que esta experiencia ha inducido al resto de los empresarios del sector a tener una posición favorable con relación a él. Realmente es un mecanismo que no ha implicado retrasos en el trabajo sino que, por el contrario, ha facilitado la labor. ¿Por qué? Supongamos que se plantea una situación determinada -de la naturaleza de la que estamos hablando-, que es advertida por el delegado de seguridad -quien normalmente es un trabajador capacitado-, y el capataz insiste en continuar con la tarea. Obviamente, el resultado es el paro. Esa es la realidad. Los obreros van a parar; nadie va a seguir haciendo su tarea abajo de alguien que está trabajando en la altura, porque puede caer cualquier cosa. Estoy citando un ejemplo medio obvio, pero lo cierto es que al existir un intercambio entre el técnico prevencionista y el delegado de seguridad, se ha logrado evitar muchísimas situaciones de esta naturaleza, que fueron resueltas por la vía de la negociación entre personas capacitadas para tomar una decisión.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Por nuestra parte, vamos a hacer hincapié en algunos aspectos, al tiempo que procuraremos dar respuesta a las inquietudes planteadas por el señor Senador Pasquet.

Ante todo debemos decir que, efectivamente, tenemos algunas dudas con respecto a si una vez dictada la reglamentación, la redacción resultará adecuada. No digo que pueda quedar como una norma en blanco, pero sí que podría dar lugar a dudas interpretativas. Por eso desde el inicio hemos insistido en la necesidad de mejorar la técnica de la redacción en ese espacio.

Por otro lado, el señor Senador Pasquet dijo -y lo compartimos- que el núcleo verbal sería adoptar. Por nuestra parte, participamos de la tesis de que en este caso el verbo adoptar cumple todas las hipótesis, esto es, no solo el suministro del elemento de seguridad e higiene -que constituye una obligación del empleador-, sino también el control del uso del empleador. De alguna manera esto se vincula con el tema que se planteó más adelante y, en tal sentido, cuando se verifique -en su caso- que es el trabajador el que no quiere usar, será un elemento que servirá para exonerar a la parte.

En cuanto al régimen de acumulación con otros delitos, claramente entendemos que el artículo 1º crea un delito de peligro que no es ajeno a la legislación uruguaya pues, si no estamos equivocados, en el Código Penal hay uno previsto para la remoción de las señales del transporte férreo, y en el Código Aeronáutico hay otro similar para la remoción de señales de aeronavegación. Ambos son casos de delitos de peligro. Se nos ocurre que el régimen de concurrencia será el que funciona en estos delitos. Es decir que si se alteran las señales de tren, por lo que descarrila y muere mucha gente, obviamente, concurrirán los dos delitos: alteración de las señales de tren y homicidio. Por ser un delito de peligro conlleva implícitamente el régimen de acumulación -perdonen mi falta de tecnicismo- similar al Código Penal para el resto de los delitos.

SEÑOR GALLINAL.- Desde el momento en que empecé a escuchar con mayor detenimiento las posibilidades de aprobación del proyecto de ley y las distintas vicisitudes que atravesó -no es una iniciativa del Poder Ejecutivo sino un proyecto de ley que comenzó a estudiarse en la Cámara de Representantes-, comencé a sorprenderme que el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Trabajo estén aquí defendiendo el proyecto.

Reconozco -sinceramente- que el señor Ministro ha realizado una buena labor durante estos años. Más allá de las diferencias que se puedan tener con muchas de las acciones que llevó adelante el Ministerio, creo que ha tomado la Cartera con mucha responsabilidad y hemos tenido la oportunidad de recibirlo en la Comisión cuantas veces lo hemos solicitado. Me parece que este proyecto de ley no va de la mano con lo que ha sido su actuación durante estos años.

En primer lugar, si el proyecto se convierte en ley, es como si nos diéramos un balazo en el pie. Esto conspira contra la inversión, porque va a ser muy difícil conseguir inversores -sobre todo en las áreas más críticas como son las laborales- que estén dispuestos a asumir responsabilidades de esta naturaleza en el área de generación de trabajo, de la familia. Además, el proyecto no tiene claridad. Es evidente que hay un grado de improvisación que recién acaba de reconocer el señor Ministro. Que a esta altura de los acontecimientos nos digan, después que tuvo media sanción en la Cámara de Representantes, que el párrafo sobre la reglamentación hay que modificarlo, lo primero que me llama la atención es ese párrafo. Yo me preguntaba a qué ley se referían, porque busqué las medidas de seguridad que hay que adoptar y no hay ningún artículo que refiera a eso. Es decir que ahí hay un grado de improvisación que no se arregla diciendo “vamos a cambiarlo”, y peor aun si nos introducimos en la argumentación que se ha dado, a mi juicio con mucha corrección, de que se introduce la reglamentación en la tipificación de un delito. No es algo que esté referido solamente a los empleadores. El artículo 1º dice: “El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa”. ¿Qué quiere decir esto? Que si los servicios de un trabajador no son contratados por una empresa, no cae dentro de esta norma. Es decir, si una familia decide -como lo hacen todos los días las familias del país- pintar su casa, arreglar un techo o hacer cualquier tipo de reparación en sus instalaciones, no es responsable del accidente laboral que pudiera

sufrir quien esté trabajando en esa casa. ¿Por qué? Porque aquí se habla de empresa e imagino que la familia, en opinión del Ministerio, no es una empresa.

Ahora bien, si la familia contrata a un arquitecto que tiene una pequeña empresa para que le pinte la casa y un trabajador muere o tiene un accidente, ¿quién es responsable? ¿La familia? ¿El arquitecto? ¿La pequeña empresa del arquitecto? Si el arquitecto tiene una unipersonal, ¿no sería responsable porque no es empresa?

Tengo toda la impresión de que este proyecto de ley responde a la presión del Sunca y creo que por eso se le dio media sanción. Por supuesto, los gremios hacen muy bien en defender sus intereses, pero a veces llevan las cosas a un extremo tal que terminan perjudicándose, porque esos miles de trabajadores de la construcción, muchos de los cuales manifestaron ante esta Casa en los últimos días, también tienen familia, pintan sus casas y desarrollan la misma actividad.

Además, la responsabilidad penal en esta materia ya está legislada; se rige por los principios generales. Si una persona es responsable, por no haber tomado las medidas de precaución necesarias, del accidente o del daño que sufre otra, tiene responsabilidad civil y penal. Aquí parecería que se cambian los principios generales del Derecho porque la responsabilidad penal está legislada cuando se concretan hechos de esta naturaleza, pero ahora se establece que el autor puede ser el empleador o, en su caso, quien actúe ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección de la empresa. Felicito al señor Subsecretario por la capacidad que tiene para argumentar, pero no me convence en absoluto, porque aquí se dice todo lo contrario de lo que él sostiene. Además, ¿qué quiere decir "en su caso"?

Por otra parte, creo que la distinción entre las dos etapas que hace el señor Senador Pasquet es muy clara y por eso terminamos en un delito de peligro, que es algo más que eso, porque una cosa es esta responsabilidad penal que ya existe cuando efectivamente se concreta una lesión o un daño para una persona y otra es la posibilidad de que se concrete porque no se adoptaron las medidas correspondientes. Si el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está preocupado por esa materia, que se ponga en contacto con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas porque son muchas más las víctimas de accidentes de tránsito que las de accidentes laborales. Entonces, habría que adoptar una norma similar para el que no tenga líquido de frenos o el que no revise su auto y lo tenga adaptado a las circunstancias, porque lamentablemente la mayoría de los accidentes de tránsito en los que fallecen personas son por errores humanos y muchos de ellos están directamente vinculados a la impericia o a la utilización de vehículos que no estaban en condiciones de circular. Sin embargo, ese tema nunca les preocupó.

Sinceramente, me gustaría poder decirle al señor Ministro que tengo voluntad de trabajar en esta materia y buscar soluciones. Pero creo que, en realidad, lo que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hace con esto es trasladar su propia responsabilidad a los demás, porque el que tiene que adoptar y exigir la adopción de todas las medidas de seguridad necesarias para desarrollar actividades laborales es el Ministerio. Aquí no se trata de establecer un delito de peligro. Lo que tiene que hacer es utilizar sanciones económicas -que me imagino que las aplica- para quien efectivamente no adopte las medidas que es necesario que tome. El camino no es utilizar una figura de estas características, porque entonces la figura vale para todos. Todavía no vi las actas y no sé qué trabajo se hizo en Comisión sobre el proyecto de ley; no sé si hubo una discusión intensa, si recibieron a las Cátedras, etcétera. Tengo la impresión de que, desde el punto de vista constitucional, el proyecto de ley deja mucho que desear, no solamente en lo que tiene que ver con la parte legislativa, sino también por los graves errores que se cometen en la redacción dada en el artículo 1º. Este establece: "El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa…". ¿Esto significa que si hay una persona que ejerce la dirección de la empresa el empleador queda libre de responsabilidad? Esa es una innovación en el Derecho uruguayo. O sea que estamos creando excepciones con este proyecto de ley. ¿Por qué queda libre el empleador? ¿Cuál es la razón de ello? ¿Es porque el gerente es el que conduce la empresa? No lo entiendo. ¿Cuál es la razón de que quede libre el empleador porque se trata de una persona jurídica? No lo entiendo. Las personas jurídicas tienen un Directorio, cuyos Directores tienen responsabilidades penales por sus acciones. ¿Por qué exoneran a las personas jurídicas? No entiendo cuál es el motivo de que concentren la responsabilidad en una persona que está sometida a disciplina, a relación de dependencia y que cobra un salario por ejercer esa función de dirección en la empresa. Como dijeron anteriormente, está lleno

de personas jurídicas cuyos titulares son extranjeros, o sea que ni siquiera están en el país. A ellos los exoneramos de responsabilidad, mientras que al que está acá y trabaja, cobra un sueldo, es dependiente, hace lo que los demás le dicen, se preocupa de que las cosas marchen bien -como debe ser- y de que estén dadas todas las condiciones, lo hacemos responsable. Además, estamos en un momento en el que hay una tendencia, impulsada por el propio Gobierno, a eliminar el carácter anónimo de las sociedades.

En definitiva, me parece que todos estos argumentos no hacen otra cosa que demostrar que estamos ante una gran improvisación. Si el proyecto hubiera venido del Poder Ejecutivo y no de la Cámara de Representantes, quizá nos hubiéramos encontrado con otro tipo de iniciativa, con otra seriedad, otra objetividad, otra responsabilidad, con delimitación clara de quiénes pueden ser los responsables de sujetos pasivos de acciones, y no estar innovando en el Derecho en una forma que, en definitiva, se vuelve contra los trabajadores. No creo que la Directiva del Sunca esté de acuerdo con exonerar a los empleadores y responsabilizar a los gerentes. Me parece que el autor del proyecto de ley en este aspecto se equivocó.

Para terminar formulo una última pregunta: ¿la voluntad del Poder Ejecutivo es dar aprobación rápida al proyecto de ley? ¿Eso está entre sus prioridades o pueden ser de recibo las apreciaciones que estoy realizando? Quizá no las consideren de recibo y tienen todo el derecho a ello. ¿Estamos ante la inminente aprobación de un proyecto de estas características o, dado que no fue una iniciativa del Poder Ejecutivo y que tiene tantas barbaridades jurídicas -porque, en definitiva, no dejan de ser barbaridades ese tipo de exenciones, exoneraciones o la no responsabilidad de algunos-, hay disposición a buscarle otra forma? El argumento que se expresa a diario es de recibo. Es grave lo que sucede con los accidentes laborales, sobre todo cuando se dan en la construcción. Ahora bien, ¿esta es la forma en que vamos a avanzar? Me temo que no.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO.- Primero quisiera agradecer los conceptos del señor Senador Gallinal con respecto a la gestión llevada adelante con nuestro equipo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y pediría que las hiciera públicas, si fuera posible.

SEÑOR GALLINAL.- No tengo problema en reconocerlo. En una oportunidad el Subsecretario Loustaunau me recibió, me abrió las puertas del Ministerio y estuvimos conversando. No soy de los que no reconocen.

SEÑOR MINISTRO.- Está muy bien, modestamente era un pedido.

Segundo, con el ánimo de mencionar un hecho, debo decir que hicimos una larga introducción referida a los temas vinculados a la prevención de accidentes de trabajo. En ese tramo de la sesión -seguramente el señor Senador se encontraba en otra Comisión-, nos referimos a las acciones que viene llevando adelante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en materia legal, en materia de elaboración de decretos y apuntando a fortalecer la inspección del trabajo. No voy a repetirlo ahora, pero el señor Senador puede leerlo en la versión taquigráfica. Claramente dijimos que nuestra prioridad era el trabajo de prevención en materia de accidentes de trabajo e, inclusive, sugerimos a la Comisión la consideración de un proyecto presentado por cinco o seis cámaras empresariales, que seguramente pedirán audiencia a esta Comisión, como lo han hecho en la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes. En nuestra opinión, una parte de esa propuesta referente a la prevención y demás, que incluye una norma sobre la responsabilidad penal y remite a artículos vigentes, sería ilustrativa para la Comisión y ayudaría a mejorar el proyecto. Personalmente he tenido una muy breve experiencia parlamentaria, pero sé que los proyectos de ley siempre se mejoran y siempre hay tiempo para hacerlo. Justamente, esa es parte de la riqueza del trabajo parlamentario. Incluso, muchas veces, se mejoran en Sala.

Queremos dejar en claro algunas cosas. El proyecto de ley hace referencia al trabajo subordinado y no a situaciones donde no haya subordinación. Si la persona contrata una empresa -el Subsecretario podrá aclararlo mejor- para que le pinte la casa, obviamente la responsabilidad no es de

quien la contrata, sino del empleador o como dice el artículo 1º, en su caso, quien ejerza efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa. Sostenemos que esto es así. No sé qué interpretan otros, pero claramente el texto dice: "El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa" Si el poder de dirección recae en una persona que no cumple con esta normativa, la Justicia determinará quién tiene responsabilidad y no necesariamente será el empleador. Si alguien se equivocó, se equivocó, y eso está claro.

Tercero, no estamos estableciendo un delito de peligro si no se considera la caracterización que el proyecto tiene. El proyecto habla de peligro grave y concreto. Digo esto porque hubo un proyecto de ley que tomó estado parlamentario y hacía referencia a un delito de peligro en términos generales, ante lo cual nosotros sugerimos que fuera acotado con estos términos y entendemos que mejoró el proyecto sobre el que estaba trabajando la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes.

Cuarto, nuestra materia está vinculada al Derecho Laboral, no al Derecho Penal; esto ya lo dijimos en la Comisión de Legislación del Trabajo y lo repetimos aquí. Nuestra especificidad como Ministerio es el Derecho Laboral, no el Derecho Penal. Por lo tanto, sugerimos que las Cátedras de Derecho Laboral y de Derecho Penal sean consultadas con respecto a la delimitación de los delitos. Nosotros no pretendemos legislar en materia penal, no es nuestro rol; simplemente queremos ayudar en un proyecto de ley que, como bien decía el Subsecretario, conjuga el Derecho Laboral y el Derecho Penal. Seguramente, hay mucha gente que sabe más de Derecho Penal que el señor Subsecretario y que quien habla.

Por último, quiero señalar algo muy importante: nosotros no funcionamos a presión de nadie. Podemos compartir muchas cosas con muchos pero, reitero, no funcionamos a presión de nadie. Si lo hubiéramos hecho, seguramente ustedes tendrían otra cosa por delante para analizar. Desde nuestro punto de vista, hemos hecho aportes al proyecto de ley que lo mejoraron sustancialmente en algo que es un objetivo común de toda la sociedad uruguaya: apostar a la responsabilidad. Si usted me pregunta cómo se expresa jurídicamente, no sabría decirle.

Voy a utilizar un ejemplo dado por un Legislador del Partido Nacional que fue Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social. Si un empresario obliga a un trabajador -sabemos que en muchos casos el trabajador no decide porque está condicionado a perder su empleo- a subir a un andamio clausurado por la mencionada Inspección. El trabajador sube, el andamio se cae y el trabajador muere: en mi opinión, la persona que dio la orden tiene que tener una responsabilidad penal.

SEÑOR PASQUET.- Ya la tiene, señor Ministro. Se llama homicidio culposo.

SEÑOR MINISTRO.- Perfecto. Si ya la tiene, fantástico. Ustedes lo verán, lo discutirán, pero creo que ese es el objetivo que se persigue. Aquí podrá haber debates múltiples, pero consideramos que la responsabilidad de quien toma acciones de este tipo debe ser sancionada penalmente. Esto lo dijimos desde el primer día.

Si ustedes encuentran una mejor redacción, más precisa y más ajustada a Derecho para el proyecto de ley, bienvenida sea. No estamos delegando ninguna clase de responsabilidad. No les voy a dejar este documento porque está un poco desprolijo, pero podrán consultar la versión taquigráfica y verán que hemos hecho las inversiones, las inspecciones, la contratación de personal y el fortalecimiento en la inspección. No es lo mismo tener este rol de policía del trabajo cuando el porcentaje de desempleo es del 20% que cuando se ubica en el 6%; cuando hay un nivel de actividad muy alto no ocurre lo mismo que cuando hay un 59% de tasa de empleo. Convengamos que es más difícil.

Antes de venir a esta sesión estuve conversando con el señor Presidente del Banco de Seguros del Estado. Allí intercambiamos información y nos mencionaba que la gran mayoría de los accidentes de trabajo se producen en los primeros seis meses -creo que esto ya lo dije-, excepto en el caso de la construcción, donde hay una gran presión en momentos previos a la licencia de ese sector. Eso lo sabemos todos.

En este sentido, hemos acordado una política con empresarios y trabajadores a los efectos de restringir las autorizaciones para trabajar en la construcción durante la licencia. Esto sucede a veces. Esto fue así porque encontramos con el caso de trabajadores que ingresaban a la obra, trabajaban, no gozaban de su licencia -la trabajaban también- y luego, cuando venía el momento de gozarla, terminaba la obra, enganchaban en la obra siguiente y, entonces, trabajaban los 365 días del año sin gozar nunca de la licencia.

Recibimos el pedido -primero por parte del Sunca y después de los empresarios- de que fuéramos más restrictivos en esta materia para evitar los accidentes de trabajo porque, en realidad, quien está los 365 días del año colgado de un andamio, tiene más chances de sufrir accidentes que quien goza de su licencia y descansa, sobre todo ahora que hay mucho trabajo en la construcción y que los salarios permiten que el trabajador pueda descansar. Pero también sabemos que estamos en una sociedad donde a veces se trabaja de más.

SEÑOR GALLINAL.- El ejemplo que usted relataba que refiere a lo que citó el señor Diputado Iturralde en la Comisión, está tipificado penalmente. Quiere decir que ese empleador va a ser responsable de esa situación. No tenga ninguna duda de ello, señor Ministro. Inclusive, si el obrero o el gremio se negaran a realizar la tarea y la denunciaran, el Ministerio tiene potestades para suspender o clausurar la obra. Eso también existe. También eso está legislado. En realidad los principios generales ya están regulando toda esta materia, pero acá hay un cambio, porque ahora el empleador puede no ser responsable; eso también es nuevo.

SEÑOR MINISTRO.- Quizás podríamos llegar a compartir que existen normas que habilitarían a adoptar sanciones penales vigentes. Pero hay un problema práctico, y es que no se procesa a nadie, pues conozco un solo caso de procesamiento, que es el del derrumbe del Hotel Juncal; nosotros no conocemos ningún otro caso. Entonces, de repente habría que profundizar un poco más en este tema y analizar por qué, existiendo normas vigentes en materia penal para responsabilizar en estos casos, con la cantidad de muertes que hay no se procesa a nadie. Advierto que la mayoría de las muertes no se dan en la construcción, sino que la principal área en la que se producen accidentes fatales es en la industria manufacturera. Pero, repito, solo conocemos el caso de procesamiento del Hotel Juncal.

SEÑOR LAMORTE.- Justamente creo que lo que menciona el señor Ministro es el tema central. En realidad, cuando ocurre un accidente, no siempre hay una responsabilidad penal, pues todos nos podemos accidentar, todos podemos resbalarnos o efectuar malas maniobras, sobre todo en áreas en las que no hay mano de obra calificada. Específicamente la construcción absorbe una gran cantidad de mano de obra no calificada. El señor Ministro plantea por qué no hay tantos responsables pero, en realidad, no necesariamente debe haber un culpable, pues se trata de accidentes provocados por una distracción o por una situación de peligro -en obra hay unas cuantas- a la que no se responde adecuadamente. Más adelante me voy a referir al tema del delito, pero me parece importante recalcar que no necesariamente una muerte por accidente implica un culpable. Por eso no se han dado más procesamientos, pero sí los ha habido de técnicos, de profesionales, de arquitectos, concretamente por su responsabilidad en el área.

SEÑOR MINISTRO.- Desde 2010 hasta lo que va de 2013, llevamos unas 180 muertes, no en la construcción sino en general; sin embargo, nosotros conocemos solo el procesamiento relativo al Hotel Juncal.

SEÑOR RUBIO.- Hoy no estamos aquí para debatir el proyecto de ley, sino para escuchar las opiniones y preocupaciones del Poder Ejecutivo y formular las preguntas que consideremos oportunas. Sin duda la Comisión deberá hacer consultas jurídicas importantes, aunque se reiteren las que hizo la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes. Eso lo veremos más adelante. Ahora bien, el Senador Pasquet planteó dos temas que creo que van a formar parte de esas consultas y uno de ellos es el relativo al verbo nuclear. Si por adoptar se entiende proveer de los medios materiales, impartir las directivas y contar con algún sistema de control para el cumplimiento de las mismas, esa sería la idea que debería expresar el proyecto; de lo contrario, tendría límites muy difusos. Este sería uno de los temas que deberíamos discutir.

El otro tema estaría referido a la reglamentación. Mi formación jurídica es débil, pero creo que eso puede dar lugar a una impugnación de inconstitucionalidad referida no solo a la reglamentación de esta ley, sino también a cualquier reglamentación, en la medida en que la modificación de leyes anteriores en esa materia estaría incidiendo en el campo penal. Entonces, este es otro tema sobre el cual habrá que profundizar en el marco de las consultas que vamos a realizar. Sin duda acá hay un problema. Más bien: en el proyecto hay problemas, pero en la realidad los hay muy importantes -está en juego la vida de las personas- y algo está fallando, ya sea en el campo legal o por carencias en el campo legal o en el de las acciones de prevención. El Ministerio ya se ha referido a cómo se han ido ampliando las acciones inspectivas, pero ello es solo una parte de la realidad.

SEÑOR LAMORTE.- Finalizo diciendo que no me quedan claras las exposiciones del Ministro -simplemente quiero formularlo como una inquietud- ni del señor Subsecretario cómo se refuerza la idea de prevenir instalando un nuevo delito, en este caso, de ordenamiento jurídico que no previene, sino que es después que suceda. Es un delito penal porque ya está, o sea, ya se realizó o se hizo. Por tanto, ¿cómo se previene? Estuve en toda la exposición y no oí ninguna argumentación en tal sentido; no sé cómo un nuevo delito penal puede prevenir.

Por otra parte, quiero dejar la preocupación sobre el dolo al revés. Se pueden dar situaciones complejas a un contratado, a un pequeño empresario, a una persona que tiene una pequeña empresa. El hecho lo puede denunciar cualquier persona; por lo que leí en la explicación de la ley puede ser un tercero, ni siquiera el propio implicado. Alguien puede decir que vio a varias personas sin cascos. ¿Cómo se demuestra en ese momento que el empresario fue a pagar a los obreros? ¿Cómo se previene el delito al revés? Esa es una consulta.

Por otra parte, ustedes hablaron del tema de la siniestralidad y los accidentes. Por ejemplo, en la construcción hay un tema que nunca se ha atacado a fondo y tiene que ver con el alcohol. Se habló de la licencia y que los accidentes se daban cerca de ella porque se apuraba el trabajo. La experiencia me dice que en la obra hay una situación compleja con respecto al alcohol, aspecto que nunca se ha encarado. Dejo esta preocupación al señor Ministro. Creo que es un tema que debemos atacar entre todos, pero es una realidad que sucede en determinadas industrias, y ahora nos vamos a enfrentar a otro tema -que no sé cómo se va a encarar- como lo es el uso de la marihuana u otras sustancias adictivas. De todas formas, el alcohol es un gran problema sobre el cual no he visto ninguna encuesta ni preocupación oficial en donde se hable de la accidentalidad por un lado y la incidencia del alcohol en ella. Les dejo esta preocupación y cómo defender el dolo al revés.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Me quedó algo pendiente con respecto a un aspecto que mencionó el señor Senador Gallinal. La hipótesis que planteaba el señor Senador Gallinal está excluida claramente de la figura penal porque se habla del trabajo autónomo y no subordinado. Obviamente, las figuras que refieren al derecho del trabajo -como enseñan los maestros Plá Rodríguez, Barbagelata, de Ferrari, etcétera- dicen que es trabajo subordinado. Entonces, se menciona al señor que viene a pintar a mi casa y que se cae, pero como es un trabajo autónomo, está claramente excluido de la figura penal porque, además, no se identificaría la figura del empleador ni quién ejerce ese poder de dirección.

El concepto de empleador que manejamos en la exposición no es ni más ni menos que el planteado por los mismos maestros Plá Rodríguez, Barbagelata, Hermida Uriarte, etcétera.

Así, por ejemplo, cuando se demanda a una sociedad anónima y se inicia una acción, no se va contra los dos mil accionistas sino contra la sociedad en su conjunto y esta tiene un representante legal. Ese representante legal será la persona contra la que se va a accionar y que quien ejerce el poder de dirección -este es un ejemplo clarísimo en materia de derecho del trabajo- será responsabilizado porque no previó los elementos de seguridad.

Con relación a este tema, el señor Senador Gallinal mencionó que, en definitiva, esto podría ahuyentar las inversiones de nuestro país. Frente a esto, debo decir que escuché argumentos similares en oportunidad de sancionarse la Ley Nº 17.940, relativa a la promoción y protección de la libertad sindical y hoy, a más de cinco años de su sanción, no he visto escapar ninguna inversión del país; por el contrario, los datos indican que la legislación está avanzando. Es cierto que algunas de

estas situaciones están previstas en el Derecho Penal uruguayo como, por ejemplo, el homicidio, pero no es lo que se pena con este delito. Aquí estamos penando la conducta omisiva de tomar prevenciones para que ocurra ese homicidio; estamos cuidando la vida y no sancionando la muerte. Adviértase la diferencia *in itinere* que hay acá; es muy importante pues estamos hablando de cosas centralmente diferentes.

Tal como señaló el señor Ministro, nosotros no vinimos aquí a hacerle el mandado a ningún sindicado, pero nuestra obligación es poner sobre la mesa los aciertos y desaciertos -posteriormente pueden surgir otros- que puede tener este proyecto de ley. Como es sabido, la iniciativa no fue redactada por nosotros y, si leen las versiones taquigráficas, podrán advertir que en la Comisión a la que concurrimos adoptamos una posición muy activa de oposición a su redacción inicial.

En cuanto a lo planteado por el señor Senador Lamorte, debo decir que el dolo al revés no opera porque a la hora de denunciar un delito debe ser acreditado. La carga de la prueba que le corresponde al denunciante no consiste simplemente en decir que le faltaba el casco. De alguna manera tendrá que acreditar que le faltaba el casco. Ahora bien, el simple hecho que le falte el casco, no ingresa en la figura penal -basta leer cómo está configurado el delito-, salvo que eso expusiere a la muerte a esa persona. Por lo tanto, creo que hay que tener cuidado con estas cosas.

Acerca del tema del alcohol, quiero señalar que todas las empresas ejercen el poder disciplinario. A propósito de ello, en materia de transporte, recomiendo a los señores Senadores que lean el último convenio colectivo en el que se da un tratamiento muy importante al tema y que contiene un reglamento de sanciones sobre el manejo del alcohol. El propio sindicato admite el despido por notoria mala conducta.

SEÑOR LAMORTE.- ¿Esto es en la construcción?

SEÑOR SUBSECRETARIO.- No, es en el transporte. El delito que estamos creando no es para la construcción porque en esta área, si encuentran a un trabajador alcoholizado, lo despiden. Es más, revisen el Decreto reglamentario de la Ley de Seguro de Desempleo y verán que una de las excepciones a la concesión del beneficio es el alcoholismo de los trabajadores, que se considera notoria mala conducta.

Hoy en día, la Junta Nacional de Drogas, de la que soy miembro, está estudiando y preparando una batería de acciones en materia laboral para la eventualidad de que se sancione el proyecto de ley que despenaliza el consumo de marihuana.

SEÑOR GALLINAL.- El doctor Loustaunau se ha referido a mis expresiones, pero me parece que no ha interpretado mis palabras correctamente.

En primer lugar, no sabía que Aníbal Barbagelata había opinado sobre este artículo, lo daba por muerto.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Fue Héctor Hugo Barbagelata quien lo hizo y está vivo.

SEÑOR GALLINAL.- El Barbagelata que yo conozco, no. Si es así, me alegro, pero no sabía que había opinado sobre este proyecto de ley ni tampoco los otros profesores sobre los que nos dio cátedra el doctor Loustaunau.

Continuando con el asunto, me parece que el señor Subsecretario no ha leído con detenimiento lo que expresa el artículo. A medida que lo vamos leyendo, encontramos más errores, a tal punto que nuestros invitados se irán con el deber de corregir el proyecto de ley. Así termina la comparecencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del día de hoy en la Comisión. Ya vimos que el tema de la reglamentación no los convence y que cuando habla de la ley, no se refiere a este proyecto de ley, sino a otra ley. Por esa razón se llevan deberes. Además, estos errores no fueron advertidos en la Cámara de Representantes; de lo contrario, los habrían corregido.

SEÑOR RUBIO.- Esa es una interpretación.

SEÑOR GALLINAL.- No, no es una interpretación, fue lo que dijo el señor Ministro. ¿Acaso el señor Ministro no expresó que no estaba de acuerdo con que en el artículo 1º se expresara "en la ley y su reglamentación"?

SEÑOR RUBIO.- No es momento para debatir.

SEÑOR GALLINAL.- No estoy debatiendo, simplemente estoy contestando la alusión a la que hizo referencia el señor Subsecretario.

SEÑOR RUBIO.- No es el momento para debatir.

SEÑOR GALLINAL.- En primer lugar, no creo que en las Comisiones no se pueda debatir. No sé de dónde salió ese principio, no lo conozco.

En segundo término, simplemente estoy haciendo referencia a lo expresado por el propio señor Ministro, quien manifestó que es incorrecta la referencia "en la ley y su reglamentación", porque parece que estuviera referido a este proyecto de ley y aquí no dice nada sobre la seguridad y las medidas que hay que tomar.

SEÑOR RUBIO.- No estoy diciendo que en las Comisiones no se pueda debatir; por el contrario, se debate y con mucha intensidad. Normalmente, cuando concurren invitados -sean integrantes del Poder Ejecutivo, asesores, etcétera-, se hacen preguntas y hay cuestionamientos pero no un debate. Ese es un hábito parlamentario que no sé si tiene una base reglamentaria, pero el señor Senador lo conoce.

SEÑOR GALLINAL.- Si, lo conozco y creo que cuando asisten integrantes del Poder Ejecutivo a las Comisiones, hay debate. No lo hay cuando asiste un profesor a dar su posición, porque no voy a cuestionarle su tesis. Aquí estamos hablando de las pretensiones del Gobierno en materia de legislación y los que tenemos que legislar somos nosotros. Entonces, ¡cómo no va a haber debate!

Si se prestara más atención a la redacción del proyecto de ley, se advertiría que el trabajador autónomo al que hace referencia el señor Subsecretario está comprendido. Tal como comienza el artículo, no advierto que haga referencia a que el trabajador está vinculado al empleador o a quien efectivamente ejerce la dirección de la empresa. ¿Por qué? Porque el artículo 1º tiene una pésima redacción y es de muy difícil interpretación.

A su vez, de acuerdo a lo que ha manifestado el señor Ministro, creo que si efectivamente se han producido más de un centenar de muertes desde el año 2010 hasta la fecha y hay un solo caso de procesamiento del empleador por responsabilidad en el caso -y así debe ser porque así lo ha manifestado-, me parece que, antes que nada, tenemos que convocar a la Suprema Corte de Justicia porque eso debe ser motivo de preocupación. Una posibilidad es que esté fallando la Justicia o, de repente, la Suprema Corte de Justicia nos informa que carece de instrumentos legales para juzgar como debe hacerlo. En ese caso, será necesario legislar y terminaré cediéndole la derecha al señor Ministro. ¿Cómo legislaremos? No creo que de esa manera. Me parece muy interesante el elemento que se plantea porque, si es así, tendremos que convocar a la Suprema Corte de Justicia. No puede ser que en ninguna de las ciento treinta muertes haya responsabilidad del empleador, y si en ninguna la hay y efectivamente se cumple la ley, ¡bienvenido sea! Eso habla bien de las medidas preventivas que toma el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pero me deja muy preocupado ese dato que me parece por demás interesante.

SEÑOR MINISTRO.- Advertimos que existe la posibilidad de que se malinterprete lo referente a la reglamentación; a nuestro entender, es claramente un tema de redacción. Si el señor Senador lee las versiones taquigráficas, podrá comprobar que siempre se hace referencia a la reglamentación vigente en materia laboral. Como expresó la duda, lo único que hicimos fue aclararla. Si el señor Senador considera que es un deber del Ministerio -por supuesto, no tenemos problemas en hacer deberes-,

sugeriremos a la Comisión un texto en el que se establezca con precisión cuáles son los convenios internacionales y las normas vigentes. Entiendo que de ese modo se repararía el problema.

Por otro lado, me parece muy buena la idea final del señor Senador, pues realmente para nosotros sería muy útil saber porqué, ante este volumen de accidentes, no se encuentran responsabilidades penales.

No sé si actualmente es así, pero sé que el señor Senador Lamorte trabaja en el área de la construcción, al menos antes tenía una empresa constructora y, por lo tanto, conoce el tema.

SEÑOR LAMORTE.- Esta situación está más allá de la experiencia personal de cada uno.

SEÑOR MINISTRO.- Por supuesto, simplemente quiero destacar que justamente por eso conoce el tema. Es más, no quiero reducir este problema al sector de la construcción porque, vuelvo a decir, la mayoría de los accidentes se producen en la industria manufacturera y luego en los sectores de la construcción y rural en conjunto. Los accidentes más graves, que terminan con muertes, en general ocurren en el sector rural; tal es el caso, por ejemplo, del trabajador al que se le da vuelta el tractor, una segadora o alguna de las nuevas máquinas que se utilizan actualmente en la agricultura. No pretendo reducir el problema al sector de la construcción porque no es exclusivo de esta área, más allá de que su sindicato lo haya tomado como suyo.

No sé si es el único caso, pero por haber ido unas cuantas veces, conozco la experiencia concreta de Montes del Plata, que es la principal inversión en la historia del Uruguay. Por cierto, el Ministerio ha hecho un aporte muy importante para que, a pesar de las dificultades, esta obra avanzara, ya que allí encontramos situaciones de altísima irregularidad -por ejemplo, ciudadanos chilenos y turcos, ingresados informalmente, a los que no se les pagaban los laudos y nadie sabía cómo se les pagaba- que motivaron mucha conflictividad. En esa obra se hacen controles de espirometría y si el resultado arroja que el trabajador tiene un nivel de alcohol en sangre superior al establecido, se lo despide y sanseacabó, en las condiciones mencionadas por el señor Subsecretario. Las campañas de concientización en materia de seguridad y salud, que incluyen la problemática del alcohol, las hemos hecho en conjunto. Seguramente los señores Senadores deben haber visto la campaña en el marco del Plan Obra Segura, en la que han participado los empresarios, los trabajadores y el Gobierno en tareas específicas de prevención.

A nadie le quepa la menor duda de que hemos trabajado en prevención. También es claro que hay un problema, pero su abordaje corresponde a todos. Nosotros hemos hecho aportes desde nuestra mirada y nuestra experiencia. Los señores Senadores tendrán una amplia instancia de consultas ¿Qué mejor que encontrar una solución a este problema? Si es necesario legislar, se legislará; si no, se irá por otro camino.

En fin, lo que quiero decir es que el problema de fondo está en las vidas que se pierden y cómo actuamos para evitar que ello ocurra. Pienso que en ese punto existe una opinión unánime.

SEÑOR PASQUET.- Brevemente, quiero consignar algunas preocupaciones.

Supongo que no disponemos de tiempo para ahondar en otros temas por lo avanzado de la hora y que tenemos que recibir a otra delegación, a lo que se agrega que algunos de nosotros tenemos que concurrir a otras Comisiones. No obstante ello, no quiero dejar de señalar dos aspectos.

En primer lugar, en cuanto al sujeto activo, tal como está redactada la norma, es claro que no comprende a los jerarcas de organismos públicos. Es un tema que en algún momento se ventiló en la prensa -y no sé si en otro ámbito también; no he leído todavía las actas parlamentarias de la Cámara de Representantes-, pero, así como está, da la impresión de que no comprende a los jerarcas de organismos públicos; en todo caso comprendería a las empresas estatales. Sin embargo, como las situaciones de inseguridad y de peligro, lamentablemente, a veces llegan al ámbito estatal, creo que también habría que considerar este ángulo de la cuestión.

SEÑOR LAMORTE.- Falleció una persona en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

SEÑOR MINISTRO.- Existió un proyecto -que tuvo estado parlamentario- que establecía la responsabilidad penal de la empresa contratante ante un accidente de una empresa tercerizada, pero era claramente inapropiado. Tiene que responder el que tiene la responsabilidad de dirigir la empresa contratada y no quien la contrata. No hay una tercerización de la responsabilidad penal. Sin embargo, lamentablemente, este hecho fue mencionado como un ejemplo de que, si la ley se aplicaba, la responsabilidad podía llegar a ser del Ministro. Creo que esto no resiste el más mínimo análisis serio.

SEÑOR PASQUET.- No me refiero a ningún caso en particular; en general, la situación de riesgo para la integridad física del trabajador puede darse también en el ámbito público, por lo que habría que tenerlo en cuenta.

Por otra parte, el artículo 3º del proyecto, referido a la materia procesal penal y que introduce una modificación general, va mucho más allá del ámbito específico de los accidentes de trabajo y sus derivaciones. Como todos sabemos, nuestro régimen procesal penal actual restringe con rigor la posibilidad de que se acceda al conocimiento de las actuaciones presumariales. Recién hace pocos años -no sé si en el año 2004 o 2005-, por una feliz iniciativa del señor Diputado Rico, se modificó el artículo 113 del Código del Proceso Penal -estoy citando de memoria pero creo que esa es la referencia- permitiendo al imputado y a su defensor el acceso a las actuaciones presumariales dentro de cierto marco y en ciertas condiciones. Por este proyecto y en términos que no están circunscriptos a la materia de accidentes de trabajo con derivaciones penales, sino que son de absoluta generalidad, para todos los casos, se le franquea el acceso a las actuaciones presumariales al damnificado, al denunciante y al tercero civilmente responsable, sin ninguna restricción. Pueden acceder al conocimiento del presumario y proponer en esa etapa el diligenciamiento de prueba. Esta es una alteración profunda, no solamente del régimen procesal penal actualmente vigente, sino también del proyectado, porque el proyecto de reforma del Código del Proceso Penal que está actualmente a estudio de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado no prevé una ampliación tan extraordinaria de lo legitimado para acceder al conocimiento de las actuaciones y mucho menos para proponer pruebas. Sí se conceden -con toda razón me parece a mí- amplias facultades a la víctima y, en su caso, a sus familiares, pero no al denunciante. No necesariamente hay un solo denunciante; puede haber cuantos se quiera y, de acuerdo con esto, pueden no solo conocer el expediente sino también proponer pruebas.

Entonces, se desequilibra notoriamente la balanza en perjuicio del indagado, del imputado, que es la parte débil en el proceso penal. Y digo esto, insisto, en términos de absoluta generalidad, que van mucho más allá de estos casos; pueden referirse a cualquier caso del que se trate. Creo que es un tema sobre el cual habrá que reflexionar profundamente.

Por mi parte, termino aquí mi intervención y pido disculpas porque tengo que ir a la Comisión de Asuntos Internacionales, que presido, y empieza a sesionar a la hora 17.

Muchas gracias.

SEÑOR LAMORTE.- Como dijo el señor Ministro, este tema es preocupación de todos. En mi caso, estoy interesado en el tema de la responsabilidad de arquitectos y constructores. He publicado libros al respecto hace más de veinte años y por supuesto que cada área tiene una característica. Pero reitero que comparto la preocupación del señor Ministro y del señor Subsecretario y creo que todos la tenemos. Me parece que no se trata solamente de encontrar al culpable, que a veces no hay, porque estamos hablando de accidentes. En mano de obra no calificada es razonable que esto se pueda dar y en varias áreas, no solamente en la construcción. Creo que seguir insistiendo en el área de la prevención sería lo adecuado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al señor Ministro y al señor Subsecretario por su presencia en la sesión de hoy.

(Se retiran de Sala el señor Ministro y el señor Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social.)

-Corresponde resolver cómo va a seguir trabajando la Comisión. El señor Senador Gallinal anticipaba que va a solicitar que se curse una invitación y el PIT-CNT no ha venido, por lo que esta audiencia quedaría para la próxima sesión. De todas maneras, como se ha dado la discusión, parecería que la Cátedra de Derecho Penal y el Instituto de Derecho del Trabajo de la Universidad deberían ser nuestros invitados en una próxima reunión.

SEÑOR GALLINAL.- Yo había propuesto interesar a la Suprema Corte de Justicia en el tema. Sé que en alguna oportunidad anterior no han venido, pero de cualquier manera creo que habría que cursarles la invitación y remitirles las actas.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo; ellos tienen su autonomía para decidir.

SEÑOR GALLINAL.- Y agregaría a la Cátedra de Derecho Penal de las otras dos Universidades.

En definitiva, concretamente, propongo invitar a las Cátedras de Derecho Penal de la Udelar, de la Universidad Católica y de la Universidad de Montevideo.

SEÑOR LAMORTE.- Quería hacer una consulta: ¿han venido a dar su opinión los prevencionistas laborales? Me refiero a la gente que se dedica a hacer prevención laboral en el área de seguridad.

SEÑOR PRESIDENTE.- No.

SEÑOR LAMORTE.- Me parece que podríamos invitarlos, porque es gente que trabaja directamente con la prevención de accidentes de trabajo, está autorizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y tiene relacionamiento con los sindicatos y las empresas. Me parece que se trata de gente que está en contacto con este tema todos los días.

SEÑOR PRESIDENTE.- Está bien.

SEÑOR LORIER.- Insisto en que se cite también al PIT-CNT. Hoy seguramente no concurrió -como estaba previsto- porque hubo distintas actividades y, justamente por esa razón, no pudo venir. Pero me parece muy importante que la parte obrera sea escuchada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin duda. Ha sido un actor de primera línea en la promoción de este proyecto, así que, indudablemente, van a estar aquí. Pero continuamos en la próxima semana.

SEÑOR GALLINAL.- Habíamos pedido al Presidente que obtuviera información, por medio de la Caja Bancaria, sobre los desempleados bancarios fruto de la crisis del 2002. Al respecto, vino una respuesta que dice que no pueden dar respuesta a nuestro pedido de información. Entonces, quería incorporar -puedo aportarlo a la Secretaria después, porque ahora no lo tengo conmigo, sino que está en mi despacho- la redacción de preguntas en función de la cual la Caja estaría en condiciones de darnos la respuesta correspondiente y, de esa manera, poder avanzar. Se trata de un tema que nos va a llevar tiempo porque, en principio, tenemos que ver si no se cae dentro de lo previsto en el artículo 229 de la Constitución de la República.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ese es un tema que había mencionado.

SEÑOR GALLINAL.- Creo que lo importante es avanzar, y que en algún momento podamos dejar todo formalmente pronto para una eventual solución legislativa, que me parece de total justicia. Entonces, si el señor Presidente y los demás integrantes de la Comisión están de acuerdo, podemos repartir entre los integrantes de la Comisión la pregunta y, si dan su consentimiento, la enviamos a la Caja; de pronto, por esta vía avanzamos. Esos datos tienen que estar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Está bien. Reformulamos el pedido con esa pregunta.

SEÑOR LAMORTE.- Me parece que el sector de la construcción, específicamente la Asociación de Promotores Privados de la Construcción -que también ha trabajado mucho en el tema y tiene prevencionistas de todas las empresas-, podría aportar información, así como la Cámara de la Construcción. Lo dejo como sugerencia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, también invitaríamos a los integrantes de la Cámara de la Construcción y a los de la Asociación de Promotores Privados de la Construcción.

Continuaríamos el próximo jueves.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 19 minutos.)